



Discussienota over de rol en de werking van adviesraden in het algemeen en van de Minaraad in het bijzonder

ter afronding van de studie ‘*Vergelijking tussen het Nederlandse en het Vlaamse adviesradenlandschap*’

Pieter Verbeek, adjunct van de directeur
23 januari 2009

I. INLEIDING EN LEESWIJZER

Dit document bouwt verder op de hoorzitting met Kim Putters, het studiewerk dat sindsdien is verricht over het Nederlandse en Vlaamse adviesradenlandschap en een open gedachtewisseling in een bureauwerkgroep over het Vlaamse adviesradenlandschap en over de strategische adviesraad LNE in het bijzonder.

Het document bevat een reeks ongenueanceerd geformuleerde stellingen. Meestal zijn de stellingen gebaseerd op de Nederlandse ervaringen. Men mag ze niet opvatten als te nemen of te laten maar als een stimulans voor reflectie, gedachtewisseling en verdere visievorming. Soms somt het document de verschillende opties op die in de Nederlandse of Vlaamse praktijk bestaan en wordt met een voorbeeld geïllustreerd hoe zo'n optie er zou uitzien als ze zou toegepast worden op de Minaraad.

Sommige stellingen bieden een aanknopingspunt voor actie op korte termijn. Andere stellingen betreffen meer aandachtspunten voor de lange termijn. Als een aandachtspunt vooral relevant is op lange termijn, is dit aangegeven.

Dit document bevat ook een samenvatting van de tot nu toe gevoerde interne discussie (zie bijvoorbeeld stelling 2).

Waar de oorspronkelijke versie van deze nota vooral de mogelijkheden voorstelde, leidde de discussie ertoe dat voor sommige stellingen denksporen verder ontwikkeld worden en keuzes meer en meer vorm krijgen. Deze passages zijn onderlijnd.

II. STELLINGEN

A. Adviesradenlandschap

Stelling 1. Het is voor het voortbestaan / de meerwaarde van een adviesradenstelsel van belang dat er een duidelijke (liefst globale) visie is op het stelsel bij de politieke wereld en bij de adviesraden zelf. Die visie betreft onder meer de vraag naar de finaliteit van de adviesraden.

Het Vlaamse kaderdecreet Strategische Adviesraden bevat een kern van globale visie, maar is weinig uitgewerkt. De strategische adviesraden (SAR's) kunnen daardoor voor zichzelf een duidelijker profiel uittekenen.

Onder meer de volgende functies - of een combinatie daarvan - zijn mogelijk:

- verzameling en verspreiding van informatie (naar de leden, naar het publiek, stimuleren van doorwerking van kennis in de besluitvorming, enz.);
- organisatie van het overleg tussen groepen van het maatschappelijk middenveld en/of het vormen van een verbindende schakel tussen overheid en maatschappij;
- participatie van groepen van het maatschappelijk middenveld aan de bepaling van de agenda van de overheid (agendasetting);
- participatie van groepen van het maatschappelijk middenveld aan de ontwikkeling van het overheidsbeleid (technisch en instrumenteel advies);
- visievorming op langere termijn (strategische bijdragen tot de beleidsontwikkeling);
- het stimuleren van het debat op administratief en politiek niveau (countervailing power, kritische luis in de pels; dit kan bijvoorbeeld door het naast elkaar stellen van de verschillende visies en de argumenten daarvoor);
- het helpen doorbreken van politieke impasses.

Tabel 1 Praktijkvoorbeelden van uitoefening van functies (geplukt uit de werking van de raad en gerangschikt per functie)	
Informatiefunctie (naar leden, publiek, stimuleren van doorwerking van kennis in de besluitvorming, enz.).	<ul style="list-style-type: none">• Naar leden<ul style="list-style-type: none">– verspreiding MER-aankondigingen– verspreiding EU-informatie– verslagen van bijgewoonde studiedagen– sommige onderdelen van adviezen (bv. uitvoering verdrag van Aarhus, toepassing Milieuschaderichtlijn in verschillende lidstaten)– opvolging Europese ontwikkelingen, al dan niet in het kader van adviezen (bv. ETS)– vormingsactiviteiten: bv. Frans Evers: mutual gains onderhandelen, Pieter Leroy: beleidsevaluatie, MCA• Naar publiek<ul style="list-style-type: none">– nieuwsbrief– website– gedrukte adviezen• Naar specifiekere doelpubliek<ul style="list-style-type: none">– bijdragen aan vaktijdschriften van

	<p>secretariaatsmedewerkers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naar politiek: <ul style="list-style-type: none"> – adviezen over prioriteiten voorzitterschap EU-Raad, – onderdelen van adviezen • Naar iedereen / elke belangstellende <ul style="list-style-type: none"> – studies – hoorzittingen – presentaties – sommige vragen om toegang tot informatie (adviesvraagdossiers) • Onrechtstreeks via vragen om sturing of uitvoering van wetenschappelijk onderzoek (bv. adviezen TWOL) of via kritiek op de kwaliteit van evaluatietechnieken/studies (MER, RIA) • Potentieel: toegang tot e-government
<p>Overleg tussen groepen van het maatschappelijk middenveld en/of verbindende schakel tussen overheid en maatschappij.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tussen leden: <ul style="list-style-type: none"> – formeel (vergaderingen raad, bureau, werkgroepen) – mogelijk ook informeel of onrechtstreeks stimulerend (bv. gesprekken Natuurpunt – Boerenbond)? • Tussen overheid en maatschappij: via hoorzittingen (gedeeltelijk, debatcomponent) • Onrechtstreeks via afvaardiging leden in overlegfora via de Minaraad (omweg benoeming via Minaraad is dikwijls niet echt nodig maar wordt genomen omdat het gemakkelijk is voor politicus in kwestie)
<p>Participatie aan bepaling politieke agenda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Via selectie van prioriteiten in bestaande agenda <ul style="list-style-type: none"> – advisering prioriteiten voorzitter EU-Raad – regeerakkoord / beleidsnota's – begroting & milieuplanning • Vager: via conceptuele adviezen op eigen initiatief • Via studies (financiële instrumenten voor natuur, slimme-kilometerheffing, realisatie RSV) • Via studiedagen en hoorzittingen, bv. 'Hernieuwbare energie: de lat hoog leggen' bv. herdefiniëring van bestaand milieuprobleem: biobrandstoffen zijn niet alleen een oplossing maar ook een probleem
<p>Bijdrage aan de ontwikkeling van het overheidsbeleid (technisch en instrumenteel advies).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vooral de adviezen op vraag • Sommige aspecten van beleidsuitvoering die aan de Minaraad zijn opgedragen (erkenning milieuverenigingen, regionale landschappen) • Tijdelijke opdracht: VEN-afbakening
<p>Visievorming op langere termijn (strategische bijdragen tot de beleidsontwikkeling).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Via studies (financiële instrumenten voor natuur, slimme-kilometerheffing, strategische planning van de overheid) • Via adviezen op eigen initiatief • Via sommige aanbevelingen in adviezen op vraag
<p>Stimuleren van het debat op administratief en politiek niveau</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Belangrijke functie van veel adviezen, al komt het advies van de raad hiervoor erg laat in de besluitvorming (na eerste lezing)

<p>(Countervailing power, kritische luis in de pels; dit kan bv. door het naast elkaar stellen van de verschillende visies en de argumenten daarvoor).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In de beginperiode van de Minaraad gebeurde dit systematischer dan nu (noodzaak consensus in geval van gemeenschappelijke adviezen met de SERV) bv. advies Handhavingsdecreet
<p>Politieke rol (het doorbreken van politieke impasses).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • VEN-afbakening?

De Minaraad kan voor zichzelf de decretaal opgelegde en/of zelf gekozen functies rangschikken in volgorde van belangrijkheid en vervolgens nagaan of hij bijkomende acties kan ondernemen om de belangrijke functies waar te maken. Die oefening is relevant, onder meer omdat het profiel dat een adviesraad aangemeten krijgt of zichzelf aanmeet van belang is voor de keuze van adviesonderwerpen, van de doelgroepen tot wie een advies zich richt, van de inhoudelijke uitwerking van een advies, enz.

Verskillende overwegingen kunnen een rol spelen bij die oefening. We illustreren dit met een voorbeeld. Adviesraden staan in concurrentie met andere instanties (adviesraden, commissies, studie bureaus, ...) voor het leveren van informatie. Ze moeten daarom de positie innemen met de meeste 'meerwaarde'. Zo leent de samenstelling van de Minaraad zich tot een brede behandeling van milieugerelateerde onderwerpen die worden geplaatst in een milieukundig, sociaal en economisch kader.

Tijdens de discussie over deze stelling werd geopperd dat de leden meer gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die de Minaraad biedt als forum voor overleg tussen de groepen van het maatschappelijk middenveld. Naar het voorbeeld van de VEN-werking zou de raad meer op eigen initiatief haar leden kunnen samenroepen om te streven naar gemeenschappelijke standpunten over gevoelige dossiers (bv. grind, bossen).

Stelling 2. Er moet een wederzijdse afstemming zijn van de werking van de Minaraad met de werking van vergelijkbare instellingen. Er zijn minstens vier deelvraagstukken. Een eerste vraagstuk betreft de afstemming met de SERV en de andere SAR's. BBB leidde slechts gedeeltelijk tot stroomlijning van de strategische adviesraden. Op cruciale punten is er verdere versnippering. Dit scheidt bijkomende afstemmingsproblemen.

Een tweede vraagstuk betreft de afstemming met de specifieke en tijdelijke overleg- en adviesfora die de Vlaamse overheid opricht. Een derde vraagstuk betreft de afstemming met de lokale (milieu)adviesraden. Een vierde vraagstuk betreft de samenwerking met adviesraden voor milieu en duurzame ontwikkeling uit andere landen.

Het decretaale kader erkent deze problematiek (zie bv. artikel 11.4.4 DABM). Het voorziet in formules voor samenwerking op het Vlaamse niveau, maar ook tussen het Vlaamse niveau enerzijds en het internationale of het lokale niveau anderzijds.

A. Afstemming met de andere SAR's. BBB had onder meer tot doel om het Vlaamse strategische adviesradenstelsel te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Deze doelstelling is niet gerealiseerd. Als gevolg van de uitwerking van het principe 'één raad per beleidsdomein' zijn er – zeker voor wat de bevoegdheden die verwant zijn aan duurzame ontwikkeling – meer strategische adviesraden dan vroeger. De facto nieuwe adviesraden zijn SARO (ruimtelijke ordening), MORA (mobiliteit), Internationaal Vlaanderen en de Woonraad. Daarnaast is er een fusieraad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG). Omdat bijna

alle raden - op de Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken na - maatschappelijke raden zijn, leidt dit qua samenstelling tot veel meer overlapping. Dezelfde organisaties zijn lid van meerdere raden. De kans bestaat dat de versnippering van de strategische advisering leidt tot het uitbrengen van meer adviezen over hetzelfde onderwerp door deels dezelfde organisaties.

Samenwerking tussen de Vlaamse adviesraden kan de problemen voorkomen of milderer die kunnen voortvloeien uit overlappend lidmaatschap. Het kan ook andere voordelen hebben, zoals de verbetering van de kwaliteit en de doorwerking van adviezen. Kwaliteitsverbetering kan onder meer volgen uit het feit dat een problematiek wordt bekeken vanuit verschillende oogpunten. Verder heeft een gezamenlijk advies van meerdere raden dikwijls meer doorwerking, o.a. in het verkokerde parlement, maar ook binnen de verschillende departementen. In de praktijk maakt de Minaraad al een tijd werk van samenwerking.

De Nederlandse ervaring levert ideeën op voor vormen van samenwerking. Ook het Nederlandse model ging tot nu toe uit van één raad per beleidsdomein. Maar hun praktijkervaring leert dat de belangrijkste maatschappelijke kwesties juist op het snijvlak liggen van meerdere beleidsdomeinen. In Nederland is er een tendens om meer beleidsdomeinoverschrijdend te gaan samenwerken. Er wordt ook gezocht naar efficiëntiewinst, o.a. door het fusioneren van secretariaten. Een meer vergaande optie die momenteel in Nederland op tafel ligt bestaat erin om sterk verwante domeinraden te fusioneren.

Onder meer om redenen van efficiëntie en inhoudelijke afstemming van de werking heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om sommige 'nieuwe' SAR's (MORA, WVG) onder te brengen bij een bestaande raad, meer bepaald de SERV.

Er valt zeker na te denken over een veralgemening van dit model. Het zou afstemmings- en samenwerkingsproblemen kunnen verminderen. Dit is een langetermijnoptie.

Op korte termijn moet de Minaraad de samenwerking met de andere al bestaande SAR's of hun onderdelen (VLOR, SERV, Vlaamse Havencommissie, enz.) onderhouden en verder optimaliseren. Ook nieuwe samenwerkingsverbanden (VRWB, MORA, SARO, VLABEL, enz.) bieden zeker mogelijkheden en moeten dus onderzocht worden. Maar de raad moet ook rekening houden met het feit dat samenwerking – zeker in een beginfase - extra inspanningen vergt.

Toegepast op Vlaanderen zou de Nederlandse fusie-operatie bijvoorbeeld neerkomen op een fusie tussen MORA en SARO, of tussen Minaraad en SARO.

B. Afstemming met specifieke en tijdelijke overleg- en adviesfora. Politici kunnen specifieke en/of tijdelijke overleg- en adviesthema's toevertrouwen aan bestaande raden (bv. VEN, klimaatconferentie). Ze kunnen ook nieuwe overleg- en adviesfora oprichten om die thema's aan te pakken (bv. instandhoudingsdoelstellingen, verdieping van de Schelde, Seine – Schelde west, havens, grind, nultbemesting).

Die laatste formule heeft voor (sommige) middenveldorganisaties het voordeel dat ze - doorgaans in een vroege fase - betrokken worden bij dossiers waar ze anders niet of pas in een late fase bij betrokken zouden worden.

Een eerste nadeel van de tijdelijke en specifieke fora is dat er steeds meer opduiken, waardoor het voor de middenveldorganisaties complex kan worden om alles te blijven volgen. Een tweede nadeel duikt op als er afstemmingsproblemen rijzen met de strategische adviesraden.

Vanuit het oogpunt van de Minaraad rijst de vraag hoe de raad zich kan organiseren om efficiënt met dit gegeven om te gaan. Vanuit het oogpunt van het secretariaat rijst de vraag hoe het secretariaat geïnformeerd kan blijven over de ontwikkelingen, vooral dan als ook de raad in een latere fase van de besluitvorming formeel betrokken wordt bij het dossier.

Tijdens de discussie werd geopperd dat - als de omstandigheden dit toelaten - de middenveldorganisaties in de raad kunnen vragen dat de Minaraad (of sommige SAR's samen) de onthaalinstelling wordt voor een bepaalde tijdelijke of thematische overleg- of adviesformule die door de Vlaamse overheid in het leven geroepen wordt. Een afgezwakte vorm daarvan is de bijdrage die de Minaraad en de SERV leverden aan de klimaatconferentie. Het kan daarbij een verschil maken of het thema relevant is voor het volledige Vlaamse grondgebied (bv. instandhoudingsdoelstellingen), of vooral betrekking heeft op een bepaald gebied (bv. haven, regio Schipdonkkanaal).

Een verwant probleem is dat de bevoegde politicus of administratie geval per geval bepaalt wie toegang krijgt tot een thematisch of tijdelijk overleg- of adviesforum. Dit kan spanningen doen ontstaan tussen de leden van de raad die wel toegang krijgen en de leden van de raad die dit niet krijgen, wat mogelijk de werking van de raad kan beïnvloeden.

In het algemeen kunnen de tijdelijke en specifieke fora ook vragen doen rijzen in het licht van de eisen van de democratische rechtstaat en in het licht van de transparantie van de besluitvorming.

Vanuit bestuurskundig oogpunt bekeken verdient het aanbeveling dat de oprichters van een specifiek en tijdelijk forum zich bij de oprichting ervan duidelijk uitspreken over de taak of periode waarvoor het forum wordt opgericht, zodat het forum wordt opgeheven als die taak voltooid is of de periode verstreken is (vergelijk met een 'sunset'-bepaling in regelgeving).

C. Afstemming met lokale (milieu)adviesraden. Er zijn al enkele voorbeelden van samenwerking tussen de Minaraad en alle provinciale en gemeentelijke milieuadviesraden (bijvoorbeeld over Diftar). Ook in dossiers die gebonden zijn aan een bepaald gebied is er samenwerking (bv. Strategisch Plan Haven van Antwerpen).

Tijdens de discussie werd erop gewezen dat de Minaraad zich moet bezinnen over de vraag in welke mate en op welk moment hij het initiatief kan nemen voor samenwerking. Het komt erop aan om de juiste informatie aan te leveren aan de lokale raden en het tijdstip te kiezen waarop de samenwerking de meeste zin heeft.

D. Afstemming met adviesraden voor milieu en duurzame ontwikkeling in andere landen zoals bijvoorbeeld Informatie-uitwisseling - via het netwerk van Europese adviesraden voor milieu en duurzame ontwikkeling (EEAC) - over Europese dossiers.

De discussie leverde de algemene aanbeveling op dat de Minaraad moet investeren in relaties met andere advies- en overlegorganen en dat hij alert moet zijn om de kansen op samenwerking te grijpen als ze zich aandienen. De leden doen er goed aan om erover te waken dat ze de raad tijdig inschakelen in overlegprocessen die op gang komen.

Stelling 3. Ook binnen het bestaande institutionele kader zijn er mogelijkheden voor efficiëntiewinst door gezamenlijk beheer van de adviesraden. Elk beleidsdomein afzonderlijk staat nu in voor de praktische aspecten van de werking van 'zijn' adviesraad. De Minaraad zou ernaar moeten streven dat het beheer (minstens gedeeltelijk) globaal (voor alle SAR's samen) gebeurt. Dit is een aandachtspunt op langere termijn. Omdat er een specifieke regelgeving is voor de strategische adviesraden, hebben die raden onderling gemeenschappelijke kwesties die ze niet gemeen hebben met de departementen en de agentschappen. Die laatste organisaties hebben een andere kaderregeling. Overleg met andere adviesraden over transitiekwesties kan een start zijn voor een proces naar meer gemeenschappelijk beheer.

Stelling 4. Alle raden, uitgezonderd de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, zijn maatschappelijke raden. **Voor sommige onderwerpen is er behoefte aan**

deskundigenraden. Een goed voorbeeld daarvan is de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, een soort metaraad voor 'governance'-vraagstukken. Dit is een aandachtspunt op langere termijn.

Mogelijke motieven voor de oprichting van deskundigenraden zijn:

- Sommige onderwerpen komen weinig aan bod in maatschappelijke adviesraden (bv. thema's waarover moeilijk consensus kan worden bereikt, thema's die meer te maken hebben met de interne werking van de overheid, technische thema's).
- Om deskundigen goed te betrekken bij een raad moeten inspanningen gedaan worden op het vlak van inhoud, (wetenschappelijke) waardering van het inhoudelijke werk en vergoeding. Dit valt moeilijker te realiseren in een maatschappelijke raad.

B. Samenstelling van adviesraden

Stelling 5. Bijna alle Vlaamse strategische adviesraden zijn maatschappelijke raden. Stap 1 bij de samenstelling is een voordracht van potentiële leden door de belangrijkste groepen van het middenveld die relevant zijn voor het betrokken beleidsdomein. In stap 2 gebeurt de uiteindelijke benoeming van de leden door de regering. Ook bij de benoeming van de voorzitter speelt de regering doorgaans een doorslaggevende rol.

De voorbeelden van de VLOR en de Jeugdtraad tonen aan dat er nog **mogelijkheden** zijn **om de rechtstreekse invloed te verhogen van het middenveld en/of het publiek op de samenstelling van de raad en de keuze van de voorzitter.** Ook dit is een aandachtspunt op langere termijn.

Stelling 6. Om de leden-deskundigen van de Minaraad (of van andere SAR's) te motiveren om tijd en energie te steken in de Minaraad, moet de raad hen inhoudelijk iets kunnen bieden. Ook moet werk gemaakt worden van een behoorlijke vergoeding.

Wellicht is de inbreng van academici en andere deskundigen in de Vlaamse maatschappelijke raden vrij laag. Dat is alvast het geval bij de Minaraad.

Uit de discussie kwam het idee naar voor om, naar het model van de FRDO, academici inhoudelijk te motiveren om deel te nemen aan de werking van de raad door ze voorzitter te maken van een werkgroep. Bijkomende voordelen zijn dat de SERV-delegatie liever geen werkgroepvoorzitters levert en dat het wenselijk is om de rol van de werkgroepvoorzitters te versterken. Omdat het roterend voorzitterschap wordt ingevoerd, vermindert het belang van de voorzitter - als factor van continuïteit - immers sterk.

Het maatschappelijk valoriseren van kennis in adviesraden komt de academische carrière meestal niet ten goede. Lidmaatschap van / participatie aan de werking van een adviesraad is formeel wel een criterium dat (sommige?) universiteiten hanteren om het werk te beoordelen, maar het is in ieder geval geen belangrijk criterium. De academische wereld zou de participatie van academici aan de werking van adviesraden moeten opwaarderen.

In Nederland krijgen de voorzitter en de (al dan niet aan universiteiten verbonden) deskundigen een behoorlijke vergoeding voor hun werk. In Vlaanderen is dit doorgaans niet het geval. Maar deskundigen die niet aan een universiteit of hogeschool verbonden zijn en als zelfstandige werken verliezen inkomsten voor de tijd die ze steken in de raad.

Stelling 7. Vanuit bestuurskundig oogpunt moet het Vlaamse stelsel van maatschappelijke raden idealiter een goede weerspiegeling zijn van de 'levende krachten' van het middenveld. **Een punt van aandacht is dan hoe (relatieve) nieuwkomers die maatschappelijk relevant(er) zijn geworden voor een bepaald beleidsdomein, toegang kunnen krijgen**

tot het adviesstelsel en/of meer invloed kunnen verwerven bij het bestuur van een adviesraad. Dit is uiteraard een erg moeilijk punt voor maatschappelijke organisaties die logischerwijze streven naar invloed.

Maar vanuit bestuurskundig oogpunt zou de decreetgever toch onnodige obstakels voor een zekere dynamiek moeten vermijden, zoals een erg rigide omschrijving van de samenstelling van een adviesraad in zijn oprichtingsdecreet, of het afhankelijk maken van subsidies voor organisaties aan het aantal vertegenwoordigers in een raad. Dit is een aandachtspunt op langere termijn.

Tijdens de discussie werd geopperd dat - gegeven een bepaalde samenstelling van de raad - inspanningen kunnen gedaan worden om kleinere middenveldorganisaties die geen lid zijn te betrekken bij de werking van de raad.

C. Werkprogramma - soorten producten

Stelling 8. De Minaraad moet een meerjarenprogramma opstellen. De raad moet dit programma afstemmen op de politieke en de beleidscyclus. Hij moet hierover in overleg treden met het parlement / de regering / de ministers / de administratie. Het meerjarenprogramma moet idealiter ook een oefening bevatten in (gemeenschappelijke) strategische visievorming door de lidorganisaties van de Minaraad.

Motieven voor deze stelling zijn:

- Een goed voorbereid meerjarenprogramma stelt de Minaraad beter in staat om te werken rond de echte strategische vraagstukken.
- Een (ruim opgevat) meerjarenprogramma biedt een kader om selectiever om te gaan met adviesvragen.
- Omdat er ontzettend veel informatie bestaat, kost informatiebeheer veel tijd. Een meerjarenprogramma laat het secretariaat toe om efficiënter informatie te verzamelen, te verwerken en te verspreiden die nuttig is voor de inhoudelijke werking van de Minaraad. De kwaliteit van adviezen en studies kan hierdoor verbeteren.
- Een meerjarenprogramma biedt meer mogelijkheden om de inhoudelijke werking van de Minaraad af te stemmen op de politieke beleidscyclus. Dit is belangrijk omdat de doorwerking van adviezen ook samenhangt met de vraag of ze worden uitgebracht op het juiste moment in de politieke cyclus.
- Een meerjarenprogramma maakt het meer de moeite om de politieke agenda te achterhalen via een meer uitgebreide screening van het regeerakkoord en de beleidsnota's en interviews met de politieke (ambtelijke) sleutelfiguren. Uiteraard moet de raad de politieke agenda ook tijdens de legislatuur in het oog houden en op basis daarvan soms het initiatief nemen om advies uit te brengen, maar het gaat in dit geval niet om een systematische oefening.

Stelling 9. Betrek regering, administratie, parlement en eventuele externe partijen voldoende bij de bepaling van de agenda voor adviezen op eigen initiatief en/of bij de advisering zelf. Het aantreden van een nieuwe Vlaamse Regering in 2009 biedt kansen voor de werking van de raad. Hij kan op dat moment gesprekken aanknopen met de administratie, de regering (ministers bevoegd voor leefmilieu, duurzaamheid, mobiliteit, etc.) en het parlement om na te gaan welke dossiers na 2009 verwacht kunnen worden. De Minaraad kan ook nagaan over welke onderwerpen hij proactief een bijdrage kan leveren aan het inhoudelijk debat. Hierdoor zal de Minaraad in zijn advisering beter kunnen inspelen op de beleidscyclus.

Tezelfdertijd kan de raad met de bedoelde actoren ook afspraken maken over de randvoorwaarden die moeten vervuld zijn opdat de raad efficiënt werk zou kunnen maken van de uitvoering van zijn meerjarenprogramma (bv. toegang tot de informatie die hiervoor nodig is, adviestermijnen die overleg en kwaliteit toelaten).

Overwegingen die verband houden met deze stelling zijn:

- In tegenstelling tot Nederland kent de Vlaamse overheid niet de traditie om conceptuele adviesvragen te formuleren en voor te leggen aan de adviesraden. Systematische gesprekken met de opdrachtgevers voor adviezen kunnen een evolutie in die richting stimuleren.
- Een Nederlandse adviesraad stelde zijn werkprogramma op nadat hij met alle parlamentscommissies had gepraat. Dit verhoogde de kwaliteit van het programma en leidde tot meer doorwerking.
- In Nederland, en wellicht ook in Vlaanderen, zijn weinig parlamentsleden op de hoogte van het feit dat ze zelf adviesvragen kunnen stellen aan adviesraden. In een gesprek kan daarop gewezen worden. Meer adviesvragen vanuit het parlement bieden nieuwe kansen.
- Vroeger stelde elk Nederlands departement afzonderlijk adviesvragen aan 'zijn' adviesraad. Langzaam maar zeker beginnen verschillende Nederlandse departementen samen vragen te stellen aan 'hun' adviesraden. Zoals gezegd werkt een gezamenlijk advies van meerdere raden dikwijls beter door. Een breed gesprek over agendabepaling kan de bedoelde adviesvragen uitlokken. Maar samenwerking vergt tijd en moeite, o.a. om de 'cultuur' van de betrokken adviesraden op elkaar af te stemmen.

Stelling 10. De overheid moet de adviesraden een duidelijker zicht geven op te verwachten adviesvragen via instrumenten zoals een regelgevingsagenda, lange termijn onderzoeksprogramma's, enz. De overheid moet de draad van het dossier 'E-regeren' terug opnemen. Via die weg kan ze de adviesraden toegang geven tot ontwerpregelgeving van andere beleidsdomeinen.

De overheid moet de SAR's en de middenveldorganisaties ook toegang geven tot **alle informatie die relevant is voor de bijdrage die de SAR's leveren aan de beleidsvoorbereiding** (bv. informatie die relevant is voor de begroting). Het moet minstens de informatie betreffen die de raad nodig heeft voor de uitvoering van de afspraken in het **meerjarenprogramma**.

Deze stelling heeft aan belang gewonnen als gevolg van BBB. Vóór de BBB-hervorming werkten sommige adviesraden impliciet voor meerdere beleidsdomeinen. De belangrijkste krachtlijn van BBB is '*1 adviesraad per beleidsdomein*'. Als correctie op die regel is indertijd afgesproken dat de adviesraden op eigen initiatief kunnen adviseren over ontwikkelingen in andere relevante beleidsdomeinen. Die afspraak is pas operationeel als de adviesraden in de praktijk op een eenvoudige manier de ontwikkelingen in andere beleidsdomeinen kunnen opvolgen.

Stelling 11. Nederlandse adviescolleges zijn (in de pas met een algemene tendens in Nederland) soms erg naar binnen gekeerd. Ze hebben bijvoorbeeld weinig aandacht voor Europese regelgeving en veel aandacht voor 'trendy' onderwerpen zoals leefbaarheid en integratie.

De Minaraad staat op dit punt wellicht verder. Hij doet inspanningen om het **Europees beleid** mee te nemen in zijn werking (bijvoorbeeld de milieuprioriteiten bij een nieuw Europees voorzitterschap). Toch zijn er **mogelijkheden om verder te gaan**. Zo wordt zelden een advies uitgebracht over belangrijke Europese regelgeving in wording (tegenvoorbeelden zijn de dossiers het mariene milieu en ETS; ook via de EEAC wordt het Europese niveau opgevolgd). Maar dit is mogelijk een moeilijk te bereiken ideaalbeeld omdat

standpunten over Europese regelgeving in wording doorgaans via andere kanalen voorbereid worden (bijvoorbeeld de Europese koepels van middenveldorganisaties).

Stelling 12. Het heeft **voor- maar ook nadelen** voor de Minaraad (en de andere adviesraden) **om te werken binnen een uitgebreid stelsel van adviesvraagplichten** over concrete regeringsdossiers.

Het bijsturen van dit systeem is vooral een aandachtspunt op langere termijn. In eerste instantie zou de raad ernaar kunnen streven om adviesvraagplichten af te schaffen over aspecten van beleidsuitvoering (bv. erkenning van verenigingen) en over te ratificeren internationale verdragen. In die dossiers kan de Minaraad weinig meerwaarde bieden.

De Nederlandse ervaring is leerrijk. In Nederland bestond oorspronkelijk ook een systeem van verplichte advisering. Het verdween eind jaren '90. Dit had als voordeel dat de raden flexibeler werden in hun werking en meer tijd kregen voor (soms invloedrijke) conceptuele adviezen. Een nadeel is dat de politieke overheid er nu voor kiest om de adviesraden soms niet te raadplegen over beleidsinitiatieven, ook waar dit toch aangewezen is.

Ook in Vlaanderen zijn voorbeelden te vinden van conceptuele adviezen op eigen initiatief die een referentiepunt werden (bv. de SERV over reguleringsmanagement, de Minaraad over de milieubegroting of over de financiële instrumenten voor natuur en bos). Dit moet de Vlaamse adviesraden doen nadenken over de vraag hoeveel ruimte ze moeten voorzien in hun werking voor conceptuele advisering.

Stelling 13. De Minaraad moet ervoor zorgen dat de totaliteit van de adviezen die de raad uitbrengt bestaat uit **een 'goede mix' van adviezen die gericht zijn op respectievelijk instrumentele, conceptuele en strategische doorwerking**. Adviezen zijn nu sterk gericht op instrumentele doorwerking. Dit hangt natuurlijk samen met het Vlaamse systeem van adviesvragen over regelgevende teksten en beleidsvoornemens.

Omdat de twee laatste types van adviezen meer tijd vergen, vraagt de 'mix'-benadering 'selectiviteit' en eigen initiatief. Selectiviteit kan op verschillende manieren gerealiseerd worden. Op de eerste plaats door geen advies uit te brengen over minder belangrijke dossiers. Op de tweede plaats door korte adviezen of adviezen op hoofdlijnen uit te brengen. Al leert de ervaring dat, eens beslist is om een advies uit te brengen, het adviesproces niet altijd gemakkelijk gestuurd kan worden omdat de belangen van de actoren en/of de aanwezige expertise een eigen dynamiek op gang kunnen brengen.

Ook in dit verband is de Nederlandse ervaring leerrijk. De gemiddelde Nederlandse adviesraad brengt 5 adviezen uit per jaar. Hij kan daardoor zijn adviezen veel beter onderbouwen. Uit het Nederlandse onderzoek blijkt dat conceptuele en strategische adviezen soms veel sterker doorwerken dan instrumentele adviezen. Al kan het erg lang duren eer de adviezen impact hebben.

Overwegingen die verband houden met deze stelling zijn:

- De Minaraad moet niet alleen kijken naar de korte termijn, maar ook naar de middellange tot lange termijn. Adviesvragen over voorgenomen regelgeving richten de aandacht vooral op de korte termijn en de instrumentele doorwerking.
- De Vlaamse Regering stelt adviesvragen na goedkeuring van een dossier in eerste lezing. De Minaraad brengt hierover overwegend 'instrumentele' adviezen uit. Die adviezen verschijnen op een moment waarop de politieke discussie al grotendeels afgerond is en de regering (de verantwoordelijke minister) doorgaans geen heropening daarvan wil. Bovendien beschouwen politici adviezen op dat late tijdstip sneller als een onderdeel van het politieke spel tussen de (regerings- en/of oppositie)partijen. Dit vermindert de kans dat ze nog aandacht schenken aan de inhoud ervan.

- Een goed overzicht van de beschikbare informatie en kennis geeft de actoren meer mogelijkheden om de traditionele standpunten bij te stellen, zeker wanneer dit gebeurt in een perspectief op langere termijn / een meer principieel perspectief.
- Consensusvorming tussen middenveldorganisaties vergt tijd. Dit botst met de tendens naar kortere adviestermijnen. Consensusvorming heeft baat bij selectiviteit.
- Sommige Nederlandse administraties stellen dat ze geen behoefte hebben aan een adviesraad die instrumentele adviezen geeft. Al is er in dit verband een verschil tussen de Nederlandse deskundigenraden en de Vlaamse maatschappelijke raden. In de Vlaamse context speelt de factor 'draagvlak' meer.

Stelling 14. Productvariatie (signalementen, lezingen door raadsleden op workshops, voorstelling van adviezen op departementen, websites) is goed voor doorwerking.

Stelling 15. Er zijn heel wat verschillende doelgroepen, onder meer de overheid (regering, ministers, parlement, administratie), het publiek, de NGO's, de bedrijfswereld en de vakbonden, kennis- en onderzoeksinstituten en de media.

Traditioneel richt de Minaraad zijn adviezen vooral aan de overheid, en bij uitstek aan de bevoegde minister. De raad dacht er nog niet structureel over na om ook producten te ontwikkelen die specifiek gericht zijn op een of meer andere doelgroepen. De werking rond Educatie voor Duurzame Ontwikkeling (EDO) is wellicht een uitzondering. De vraag rijst of hier nog kansen liggen.

D. Nazorg

Stelling 16. De taak van een adviesraad is niet af als het advies is goedgekeurd. Nazorg is belangrijk. Dit omvat bijvoorbeeld publiciteit, een verspreidingsbeleid, lezingen door leden of voorzitter, een conferentie voor parlementsleden, enz.

De Minaraad moet meer aandacht besteden aan de bevordering van de doorwerking van adviezen nadat ze zijn uitgebracht. Daarom moet het takenpakket van de voorzitter en/of het bureau en/of het secretariaat uitgebreid worden tot dat van 'verkoper' van de uitgebrachte adviezen. Daarbij geldt dat de 'meer gevoelige' nazorgtaken best toevertrouwd worden aan de voorzitter/het bureau.

Motieven voor deze stelling zijn:

- Papier overtuigt niet, alleen mensen doen dat. De voorzitter is een belangrijk figuur om het advies 'te verkopen'. Een roterend voorzitterschap heeft een invloed op de mogelijkheden. Om die reden kan het aangewezen zijn om de 'verkooptaak' toe te vertrouwen aan een ruimere groep mensen.
- Toelichtingen in het Vlaams Parlement kunnen bijdragen tot de bekendheid van de werking van de Minaraad.
- Het opbouwen van een goede werkrelatie met een instelling - zoals een parlementscommissie - kan de doorwerking bevorderen. Zo werd de Cultuurraad in het verleden jaarlijks gehoord door de commissie Cultuur van het Vlaams Parlement. Op een bepaald moment werd een belangrijk ontwerp van Cultuurdecreet besproken in het parlement. De bevoegde commissie stuurde dit ontwerp flink bij op basis van adviesvragen die ze stelde aan de raad. (Al kan zo'n evolutie gemakkelijker in het beleidsdomein Cultuur dan in andere beleidsdomeinen.)

De mogelijkheden voor nazorg verschillen naargelang de context en het dossier. Zo ligt nazorg minder gevoelig bij een Nederlandse deskundigenraad dan bij een Vlaamse

maatschappelijke raad. Verder is nazorg doorgaans gemakkelijker voor (meer conceptuele) adviezen op eigen initiatief dan voor adviezen op vraag.

Tijdens de discussie werd geopperd dat de Minaraad geregeld, bijvoorbeeld op de middag, een open bijeenkomst zou kunnen organiseren waarop een lid of een secretariaatsmedewerker een recent belangrijk advies voorstelt (vgl. de middagen van de Programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling - POD DO).
Een andere interessant spoor is dat de raad – naar het voorbeeld van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) - eenmaal per jaar een bevoegde minister uitnodigt om zijn/haar overwegingen te geven over de belangrijkste adviezen van het voorbije werkjaar voor zijn/haar beleidsdomein.

E. Bepalen en evalueren van doorwerking

Stelling 17. Als de Minaraad materiaal verzamelt over doorwerking, moet de raad dit materiaal op geregelde tijdstippen gebruiken om de doorwerking te evalueren en aanbevelingen te doen voor de werking.

Het secretariaat levert nu permanent inspanningen om materiaal te verzamelen over de mate van doorwerking van adviezen. Die voortdurende inspanning is niet altijd diepgaand; de kwaliteit van het materiaal laat weinig evaluatie toe. Het is wellicht beter om selectiever maar grondiger te werken. Zo kan een doorgedreven inspanning gebeuren om alle (of een bepaald type van) gegevens over doorwerking te verzamelen gedurende een bepaalde periode of voor een bepaald dossier. Die selectievere inspanning moet afgerond worden met een evaluatienota die aanleiding kan geven tot interne reflecties, bv. in het bureau.

F. Interne organisatie en processen

Stelling 18. Kennismanagement is belangrijk voor een adviesraad.

Het Nederlandse onderzoek wijst uit dat adviesraden op dit vlak troeven hebben. Secretariaten van adviesraden hebben dikwijls een 'institutioneel geheugen' dat groter is dan dat van de departementen (waar de personeelwissel groter is).

Toch hebben adviesraden ook zwakke punten. De Minaraad moet zoeken naar manieren om die bij te schaven.

- Omdat adviesraden vooral aan onderzoek kunnen doen op metaniveau (verder werken op bestaande wetenschappelijke rapporten), rijzen er problemen als voor een bepaald onderwerp geen wetenschappelijke studies bestaan. Een mogelijke oplossing is dat de adviesraad zich meer bezig houdt met het opsporen en aanduiden van lacunes in het onderzoek en met het geven van aanbevelingen over de onderwerpen waarover de departementen en de agentschappen bij prioriteit onderzoek moeten uitbesteden. De Minaraad bracht vroeger adviezen uit over het jaarlijkse TWOL-programma. Dit gebeurt nu niet meer.
- Secretariaatsmedewerkers hebben soms minder voeling met de praktijk of met andere beleidsdomeinen. In het verleden organiseerde de Minaraad al enkele interessante terrein- en bedrijfsbezoeken. Bijkomende mogelijkheden zijn de organisatie van een korte stage (ca. 1 à 2 weken) in een bedrijf, bij een gemeente, NGO, enz.

- Ook samenwerking tussen adviesraden en/of tijdelijke uitwisseling van secretariaatsmedewerkers (op Vlaams niveau, maar ook via het Europese netwerk EEAC) kan zorgen voor doorstroming en koppeling van kennis.

Stelling 19. De nieuwe Minaraad zal werken met een complex rotatiesysteem om jaarlijks een nieuwe voorzitter aan te duiden. Dit systeem kan een resem problemen veroorzaken, of het benutten van kansen bemoeilijken.

Het rotatiesysteem vermindert of verhindert de belangrijke bemiddelende rol die een voorzitter kan spelen tussen de leden en het stabiliserende en sturende effect daarvan op de werking.

Het systeem is een probleem voor de praktische organisatie van de raad. Dit is zeker het geval nu de Minaraad een zelfstandige rechtspersoon wordt en er zoveel onduidelijkheid is over het systeem, waardoor het slechts kort voor het aantreden van een nieuwe voorzitter bekend zal zijn wie dit zal worden. Dit zal zorgen voor een extra belasting van het bureau met andere dan inhoudelijk-strategische kwesties.

Het systeem bemoeilijkt de ontwikkeling van structurele relaties tussen de raad en de sleutelspelers zoals de minister en het parlement. Het is een probleem voor de organisatie van nazorg met het oog op een betere doorwerking.

De negatieve effecten van het rotatiesysteem kunnen gemilderd worden als een duidelijke beurtrol wordt vastgelegd in een uitvoeringsbesluit. Wie wanneer voorzitter is wordt hierdoor voorspelbaar.

Stelling 20. Een adviesraad moet een evenwicht vinden tussen voldoende nabijheid bij het departement en de regering en voldoende afstand. Teveel nabijheid gaat ten koste van de mogelijkheid tot kritiek. Teveel afstand kan nadelig zijn voor de kwaliteit van de advisering en voor de doorwerking.

In het geval van de Minaraad is de afstand met de administratie doorgaans groot. De raad kan werken aan een betere samenwerking met de departementen en de agentschappen. Hoorzittingen kunnen bijvoorbeeld interessante informatie geven over hoe een departement met een dossier wil omgaan. Het secretariaat kan in bepaalde dossiers zelf checken hoe een departement staat ten opzichte van enkele aanbevelingen.